Concept rapport

Verbinden en versterken

Evaluatie van de centrumregeling en onderliggende dienstverleningsovereenkomst in Gelderland-Zuid



Auteur(s) Hind Darid, Ben Maes en Bente van Ruremonde

Versie Eindrapport
Datum 17-09-2024

Inhoudsopgave

Deel I

Achtergrond, aanleiding & vraagstelling

1.1. Achtergrond en aanleiding

1.2 Onze aanpak

Deel II

Schets van de context

2.1 Het regioplan, de CR en de DVO

2.2 De CR werkt op basis van uitgangspunten in het kader van samenwerking en financiën

2.3 Uitgewerkte afspraken in de DVO

Deel III

Onze bevindingen

3.1 Er gaat veel goed in de samenwerking, wel nog aandachtspunten

3.2 Tevredenheid over governance, balans centralisatie en lokale betrokkenheid aandachtspunt

Deel IV

Onze aanbevelingen

4. Laat construct intact, maar werk taken en verantwoordelijkheden scherper uit

Deel V

Bijlagen

A. Evaluatie beleidsplan “Samen Dichtbij” 2018-2020

B. Wet doordecentralisatie beschermd wonen

C. Memo samenwerkingsvorm regionale samenwerking: besluit tot uitwerking samenwerking middels een centrumregeling



Deel I

Achtergrond, aanleiding & vraagstelling

1.1 Achtergrond en aanleiding

De context

- De 13 gemeenten in de regio Nijmegen en Rivierenland (Berg en Dal, Beuningen, Buren, Culemborg, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Neder-Betuwe, Nijmegen, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal, en Wijchen) werken samen op het gebied van de inkoop of subsidiëring, declareren en betalen, contract- en relatiemanagement, monitoring, kwaliteitsbewaking en handhaving van beschermd wonen[1], maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg (hierna ook: OGGz) en verslavingszorg.
- De samenwerking heeft de vorm van een centrumregeling (hierna ook: CR), geldend vanaf 01-09-2021, waarin de gemeente Nijmegen als centrumgemeente fungeert voor een aantal in de regeling benoemde uitvoeringstaken. Het gaat dan om beschermd wonen, maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg (hierna ook: OGGz), verslavingszorg en het organiseren van de centrale toegang beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
- De regionale visie, doelstellingen en strategieën voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn vastgelegd in het regioplan. In de dienstverleningsovereenkomst (hierna ook: DVO) zijn de afspraken over de te leveren zorg en ondersteuning aan cliënten binnen het kader van het regioplan vastgelegd.
- Het regioplan richt zich op het creëren van één centrale toegang voor zorg en ondersteuning, regionale samenwerking tussen gemeenten en het organiseren van zorg meer bij mensen thuis. Het plan omvat:
    - Beschermd wonen (hierna ook: BW): bedoeld voor inwoners met psychiatrische problemen die (tijdelijk) niet zelfstandig kunnen wonen en 24 uur per dag bereikbaarheid van zorg nodig hebben. Het kan variëren van wonen in een instelling tot zorg in een eigen huis (ook wel Beschermd Thuis[2] (hierna ook: BT)).
    - Maatschappelijke opvang (hierna ook: MO): bedoeld voor personen die dak- of thuisloos zijn, met nachtopvang voor korte termijn en 24-uursopvang voor langere termijn met herstelgerichte hulp.

Onze opdracht

- In de gemeenschappelijke regeling (art. 13) is een evaluatiebepaling opgenomen:
    - “De centrumregeling zal binnen vier jaar na aangaan worden geëvalueerd onder gezamenlijk opdrachtgeverschap van de deelnemers. De resultaten van deze evaluatie zullen worden verstrekt aan de deelnemende colleges. Onderdeel van de evaluatie is de vraag op welke wijze de centrumregeling kan worden doorontwikkeld.”
- Aan bureau & Van de Laar is gevraagd om te komen tot een evaluatie van de samenwerkingsafspraken, vastgelegd in de CR en DVO, met specifiek aandacht voor:
    - De manier waarop de centrumregeling en de dienstverleningsovereenkomst aansluiten op elkaar;
    - De huidige werking van de samenwerking en in hoeverre deze nog aansluit op de samenwerkingspraktijk, en;
    - Eventuele verbeterpunten voor de toekomstige samenwerking.
- Deze evaluatie wordt gezien als kans om niet alleen terug te blikken, maar vooral om te komen tot gerichte interventies en waar nodig bijsturing naar de nabije toekomst. Dit om vanuit een ‘lerend karakter’ te komen tot een (nog) betere relatie en taakuitvoering tussen de gemeente Nijmegen en regiogemeenten.

[1] In deze rapportage is ‘beschermd wonen’ de overkoepelende term voor zowel beschermd wonen als beschermd thuis. Beschermd thuis is in beginsel namelijk geen product, maar staat voor een beweging naar inclusief wonen en passende ondersteuning voor inwoners met een psychische kwetsbaarheid.

1.2 Onze aanpak

In dit hoofdstuk schetsen wij een bondig beeld van de stappen die in het kader van de evaluatie zijn gezet.

Stap 1: 'Doorstartbijeenkomst' met kernteam

- Na vaststelling van het definitieve plan van aanpak hebben wij een gesprek met het kernteam gepland als doorstart. Op basis van het definitieve plan van aanpak zijn proces- en communicatieafspraken gemaakt. Ook is er tijdens de bijeenkomst ruimte geweest voor het bespreekbaar maken van eventuele bijzonderheden/aandachtspunten tijdens de evaluatie.

Stap 2: Inventarisatie feiten: documentenanalyse

- Voorafgaand aan de eerste fase van het onderzoek hebben wij enkele kerndocumenten geanalyseerd. Via deze werkwijze inventariseren wij de benodigde feiten voor de evaluatie.

Stap 3: Interviews

- Voor het ophalen van meningen over de samenwerking hebben we groepsgesprekken gevoerd met de betrokken partijen. Tijdens deze gesprekken hebben we stilgestaan bij de mening van betrokkenen op de diverse elementen die in het plan van aanpak zijn geland binnen de reikwijdte van het onderzoek. We hebben drie groepsgesprekken en één afzonderlijk interview gevoerd met respectievelijk de regiogemeenten en de gemeente Nijmegen, een bestuurlijk groepsinterview afgenomen en één individueel gesprek gevoerd met de bestuurlijk opdrachtgever (gemeente Nijmegen).

Stap 4: Analyse feiten en meningen en opstellen concept evaluatierapport

- Deze expertmatige analyse hebben wij in een zogenaamde spiegelsessie met het kernteam gedeeld.
- Vervolgens hebben we het onderzoeksrapport (na eventuele aanscherping) in een ambtelijke spiegelsessie besproken met vertegenwoordiging vanuit alle betrokken partijen.
- Betrokkenen zijn daarbij in de gelegenheid gesteld hierop te reflecteren, aan te scherpen en waar nodig aan te vullen of kritische vragen te stellen.

Stap 5: opstellen en vaststellen eindrapport

- De reflecties uit de spiegelsessie zijn meegenomen bij het opstellen van het eindrapport. Waar nodig zijn daartoe aanvullende analyses uitgevoerd (feiten en/ of meningen opgehaald). De resultaten uit de voorgaande stappen zijn hierna uitgewerkt in een helder leesbaar eindrapport. Daarbij hebben wij zowel beschreven wat 'u' vindt, maar vooral ook wat ons expertmatig oordeel is op basis van wat we hebben aangetroffen (binnen de reikwijdte van de opdracht).
- Dit concept eindrapport is tot slot besproken met het kernteam en de regiowerkgroep en is bestuurlijk toegelicht. Op grond van de besprekingen van het concept evaluatierapport zijn wij tot een definitieve versie gekomen ter vaststelling.



Deel II

Schets van de context

2.1 Het regioplan, de CR en de DVO

Inhoudelijke samenhang tussen regioplan, centrumregeling, dienstverleningsovereenkomst, inrichtingsplan en strategische agenda

- Het regioplan (april 2021) is het overkoepelende document waarin de regionale visie, doelstellingen en strategieën voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn vastgelegd. Het regioplan is opgesteld door gemeenten en relevante partners op basis van lokale behoeften en landelijk beleid.
- De centrumregeling (september 2021) is een gemeenschappelijke regeling en daarmee een formele overeenkomst tussen de deelnemende gemeenten binnen de regio. De regeling vormt het juridische kader waarin 13 gemeenten in de regio Rijk van Nijmegen en Rivierenland samenwerken op het gebied van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. In de CR zijn concrete afspraken vastgelegd over onder andere de financiële en organisatorische samenwerking tussen de gemeenten met betrekking tot beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De gemeenten baseren hun afspraken en samenwerking op de visie en doelen van het regioplan.
- De dienstverleningsovereenkomst (december 2021) specificeert de afspraken over de te leveren zorg en ondersteuning aan cliënten binnen het kader van het regioplan. Hierbij gaat het om specifieke uitvoeringskaders, de kwaliteitseisen waaraan de taakuitoefening door Nijmegen moet voldoen, de wijze waarop de deelnemende gemeenten een financiële bijdrage leveren in de kosten die Nijmegen maakt voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden, de informatieplicht en verantwoordingsplicht van het college van de gemeente Nijmegen aan de overige colleges van de regiogemeenten en de wijze waarop de colleges van de regiogemeenten elkaar informeren over het niet nakomen van hun verplichtingen en de gevolgen die zij daaraan verbinden. In de DVO wordt per taakgebied of per taak nadere uitwerking gegeven aan de regeling. Tevens regelt de DVO het mandaat dat aan de centrumgemeente wordt verleend.
- In het inrichtingsplan *Regionale samenwerking beschermd wonen en maatschappelijke opvang* (november 2022) wordt de wijze beschreven waarop de regionale samenwerking rondom beschermd wonen en maatschappelijke opvang wordt ingericht en ingevuld. Het inrichtingsplan beschrijft de inrichting van, de sturing op en de lokale afstemming met betrekking tot het regionale bestuurlijk en ambtelijk overleg, de regionale ontwikkeling van beleid en strategie en de regionale uitvoering door de centrumgemeente.
- Tot slot wordt jaarlijks een strategische agenda opgesteld (of bijgesteld) met onderwerpen waaraan dat jaar met voorrang wordt gewerkt. De strategische agenda volgt de thema's die zijn vastgelegd in de beleidsplannen. De criteria voor prioritering daarbij zijn:
    - Er is een urgentie vanwege een wetswijziging of stelselwijziging;
    - Aanpak is nodig om te voorkomen dat mensen tussen de wal en het schip vallen;
    - Aanpak is nodig om veiligheid van inwoners en omgeving te waarborgen;
    - Aanpak is nodig om de regionale samenwerking te borgen;
    - Laaghangend fruit, waarmee makkelijk en snel goede voortgang geboekt kan worden.
- Samen vormen de documenten een raamwerk voor effectieve en gecoördineerde zorg en ondersteuning binnen het domein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

2.2 De CR werkt op basis van uitgangspunten in het kader van samenwerking en financiën

De centrumregeling

- De vorm voor samenwerking binnen het sociaal domein in de provincie Gelderland is een CR op grond van artikel 8 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit is de meest lichte – geformaliseerde – publieke samenwerkingsvorm die mogelijk is voor overheden.
- Een centrumregeling kent geen formeel besluitvormend orgaan zoals een algemeen of dagelijks bestuur of bestuurscommissie. Bij een centrumregeling kan worden bepaald dat daarin omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of van ambtenaren van de regiogemeenten voortaan in mandaat kunnen worden uitgeoefend door bestuursorganen of ambtenaren van de centrumgemeente. De basis voor deze vorm van samenwerking wordt gelegd in de tekst van de centrumregeling. Per deelnemer kunnen er vervolgens in een dienstverleningsovereenkomst nadere afspraken worden gemaakt.
- De samenwerking is gericht op overleg en afstemming tussen de deelnemende gemeenten met betrekking tot het sociaal domein. De verbetering van kwaliteit en het benutten van schaalvoordeel is leidend.

Coördinatie en uitvoering

- De colleges van de regiogemeenten kunnen het college van Nijmegen verzoeken taken uit te voeren en bevoegdheden aan het college overdragen.
- De bevoegdheden die ter uitvoering van deze regeling worden gemandateerd, zijn opgenomen in het Mandaatbesluit beschermd wonen en Maatschappelijke Opvang Regio Nijmegen en Rivierenland.

Financiële uitgangspunten

- De kosten voor de uitvoering van taken beschermd wonen worden verdeeld over de deelnemende gemeenten op basis van ramingen en afspraken die zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. Voor de taken beschermd wonen ontvangt Nijmegen van iedere deelnemer periodiek een voorschot. Het voorschot wordt op basis van kwartaalfacturen door de deelnemers overgemaakt aan Nijmegen.
- De centrumgemeente maakt een jaarlijks of meer jaarlijks inkoopplan waarin staat opgenomen welke zorg zij gaat inkopen. Het inkoopplan wordt vastgesteld door de centrumgemeente wanneer partijen hierover bestuurlijke overeenstemming hebben bereikt, onder voorbehoud van de noodzakelijke lokale besluitvorming.
- Sinds 2023 worden de centrumgemeentemiddelen die Nijmegen voor beschermd wonen en maatschappelijk opgaven ontvangt eerst volledig uitgeput voordat een bijdrage van regiogemeenten wordt gevraagd.
- Ieder jaar wordt een financieel kader voor centrumregeling vastgesteld. In de centrumregeling is de verdeelsleutel vastgesteld. Deze is gebaseerd op de septembercirculaire. Aan de hand van de verdeelsleutel wordt de jaarlijkse bijdrage per gemeente bepaald.

Kerntaken

- De gemeente Nijmegen is als centrumgemeente verantwoordelijk voor verschillende uitvoeringstaken binnen deze samenwerking:
    - Inkopen van zorg en afsluiten van contracten met zorgaanbieders.
    - Betalen van de zorg.

- Overleg voeren met zorgaanbieders over de afspraken die ze maken in de contracten.
- Bijhouden van de aantallen cliënten die zorg gebruiken.
- Onderzoeken of de zorg die we bieden goed genoeg is.
- Onderzoeken of aanbieders de zorg bieden, zoals is afgesproken. En aanbieders waar dit niet goed gaat, aanspreken.

- De samenwerking richt zich in ieder geval op de inkoop/subsidiëring, het declareren en betalen, contract- en relatiemanagement, monitoren, kwaliteitsbewaking en handhaving van beschermd wonen, maatschappelijke opvang, OGGz en verslavingszorg.
- De regeling kan gewijzigd worden met toestemming van alle deelnemers. Iedere deelnemende regiogemeente kan een voorstel doen tot wijziging van deze regeling. De gewijzigde regeling wordt pas voorgelegd voor toestemming aan de gemeenteraden van de deelnemers, indien alle deelnemers met de gewijzigde regeling akkoord zijn. De deelnemende gemeenten gaan niet over tot wijziging van deze regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden van de deelnemers.
- Iedere potentiële nieuwe deelnemer kan een voorstel doen tot toetreding van een college aan deze regeling.

Rapportage: monitoring en evaluatie

- Nijmegen verstrekt de regiogemeente tweemaal per jaar geanalyseerde managementrapportages over de voortgang en realisatie van de ingekochte en gesubsidieerde zorg en ondersteuning.
- Naast de managementrapportages voorziet de centrumgemeente periodiek in actuele monitoringsinformatie. Dit geeft inzicht in kosten, inzicht in zorggebruik en inzicht in samenstelling van de cliëntpopulatie.
- De CR en DVO zijn complementair in termen van monitoring en evaluatie. In de DVO is vastgelegd hoe Nijmegen de uitvoeringstaken zal monitoren en evalueren en hoe rapportage plaatsvindt aan de deelnemende gemeenten.
- Een goede aansluiting tussen de centrumregeling en de DVO is van cruciaal belang voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen Nijmegen en de omliggende gemeenten. Het zorgt voor helderheid in verantwoordelijkheden, procedures en financiële afspraken, waardoor de doelstellingen van de centrumregeling op het gebied van beschermd wonen en maatschappelijke opvang op een consistente en gecoördineerde manier kunnen worden nagestreefd.

Uittreding en opheffing

- Een deelnemer die wenst uit te treden maakt dit voornemen schriftelijk kenbaar aan de overige deelnemers. Een deelnemer besluit tot uittreding nadat zijn raad hiertoe toestemming heeft verleend. Uittreding kan niet eerder plaats vinden dan een jaar na afloop van het jaar waarin het besluit tot uittreding is genomen. Uittreding gedurende de eerste drie jaar na aangaan van deze regeling is niet mogelijk. De uittredende deelnemer ontvangt van de centrumgemeente bij uittreding een eindafrekening, met een verrekening van de voorschoten en de daadwerkelijk gemaakte kosten. Daarnaast worden in de eindafrekening de kosten opgenomen die verband houden met de uittreding. Dit wordt nader uitgewerkt in de dienstverleningsovereenkomst.
- Naar aanleiding van de uittreding wijzigen de overige deelnemers de regeling of heffen zij de regeling op. De regeling wordt opgeheven bij gelijkluidend besluit van de colleges van minimaal twee derde van de deelnemers. Een verzoek tot uittreding van minimaal twee derde van de deelnemers wordt beschouwd als een verzoek tot opheffing.
- Voor wijzigingen, opheffingen, toe- en uittredingen gelden dezelfde procedures als bij de inzending en bekendmaking van de regeling (centrumgemeente Nijmegen dient de regeling in bij Gedeputeerde Staten van Gelderland en zorgt voor bekendmaking volgens wettelijke vereisten).

2.3 Uitgewerkte afspraken in de DVO

De dienstverleningsovereenkomst

- De dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente Nijmegen en de deelnemende gemeenten in de regio Rijk van Nijmegen en Rivierenland is opgesteld om de afspraken uit de Centrumregeling Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang verder uit te werken.
- De colleges van B&W van de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Buren, Culemborg, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal, en Wijchen zijn opdrachtgever van de overeenkomst. Zij moeten tijdig besluiten over mandaten en volmachten, de opdrachtnemer (de gemeente Nijmegen) faciliteren en voorzien van informatie.
- De gemeente Nijmegen is als centrumgemeente opdrachtnemer van de DVO. Daarmee is Nijmegen verantwoordelijk voor het coördineren en uitvoeren van de taken namens alle deelnemende gemeenten. De gemeente Nijmegen is verantwoordelijk voor het coördineren en uitvoeren van taken en bevoegdheden conform wet- en regelgeving, het verstrekken van informatie aan opdrachtgevers, zorgen voor afdoende verzekering, uitvoeren van taken voor de regiogemeenten en handhaving van kwaliteitsniveaus. De gemeente Nijmegen:
    - … is verantwoordelijk voor de implementatie en uitvoering van inkoop of subsidiëring;
    - …ontvangt declaraties en betaalt deze;
    - …is verantwoordelijk voor contract- en relatie management;
    - …monitort en rapporteert;
    - …functioneert als rechtmatigheids- en kwaliteitsbewaking en handhaving;
    - …neemt primaire indicatiebesluiten en besluiten op bezwaar;
    - …vertegenwoordiging partijen in beroep en bij een voorlopige voorziening.
- Deze taken voert Nijmegen uit voor de voorzieningen:
    - Beschermd wonen (incl. de toegang).
    - Maatschappelijke opvang (incl. de toegang).
    - OGGz, voor zover het geen lokale taken zijn.
    - Verslavingszorg, voor zover het geen lokale taken zijn.
- Op dit moment wordt beschermd wonen (BW) door de gemeente Nijmegen ingekocht voor de hele regio. Hier liggen financieringsafspraken met de gehele regio aan ten grondslag. Er is daarmee sprake van een gezamenlijke inkoop op regionaal niveau.[3]
- De centrale toegang tot BW is belegd bij de GGD Gelderland-Zuid. Voor de overige hulp vanuit de Wmo en de Jeugdhulp geldt een lokale toegang vanuit de individuele gemeenten. Wanneer er een voorziening vanuit BW nodig is, verwijst de lokale toegang daarom door naar de centrale toegang.
- In het inrichtingsplan beschrijven de gemeenten de wijze waarop de regionale samenwerking wordt ingericht en ingevuld. Het inrichtingsplan beschrijft de inrichting van, de sturing op en de lokale afstemming met betrekking tot:
    - De regionale uitvoering door de centrumgemeente;
    - De regionale ontwikkeling van beleid en strategie;
    - Het regionale bestuurlijk en ambtelijk overleg.
- De gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de ontwikkeling van lokale huisvestingsmogelijkheden en gezamenlijke handhavingstrajecten bij ernstige tekortkomingen. Alle gemeenten zijn daarnaast gezamenlijk verantwoordelijk voor een

[3] Uit: *Van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis*, Andersson Elffers Felix. 19 juni 2024

- Regionale begroting. Nijmegen stelt als centrumgemeente jaarlijks een concept-regiobegroting op.
- De overeenkomst geldt van 1 januari 2022 tot 31 december 2024 en kan tussentijds worden gewijzigd of beëindigd met akkoord van alle partijen. Indien partijen niet in overleg treden tot verlenging of beëindiging, dan wordt de overeenkomst stilzwijgend verlengd met de periode van één jaar.



Deel III

Onze bevindingen

3.1 Er gaat veel goed in de samenwerking, wel nog aandachtspunten

Op basis van onze analyse zijn op de navolgende pagina's onze bevindingen ten aanzien van de samenwerking rondom de centrumregeling opgetekend. Indien het bestuurlijke bevindingen zijn dan wordt dit specifiek erbij vermeld. De overige bevindingen zijn ambtelijk opgehaald.

1. Er gaat veel goed in de samenwerking. De regiogemeenten zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering van taken door de centrumgemeente

- Regiogemeenten geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de taakuitvoering door de gemeente Nijmegen met betrekking tot de CR en DVO. Ook de onderlinge samenwerking verloopt over het algemeen goed.
- De onderlinge verhoudingen tussen de regiogemeenten en de centrumgemeente zijn verbeterd na het maken van duidelijke afspraken over financiën en de verdeling van middelen.
- Bestuurlijk wordt aangegeven dat de discussies over financiën en middelen uit het verleden nog steeds enige impact hebben op de huidige samenwerking. Deze eerdere vraagstukken hebben hun sporen nagelaten en vormen af en toe een uitdaging voor een volledig naadloze samenwerking, de grip daarop en het vertrouwen daarin.
- De uitvoering van de taken door de gemeente Nijmegen wordt over het algemeen als goed ervaren. Bestuurders zijn tevreden over de kwaliteit van en de manier waarop stukken worden aangeleverd en de gesprekken die in de regio worden gevoerd.

2. Opdrachtgever- opdrachtnemerschap soms diffuus

- Door de betrokkenheid van de verschillende gemeenten bij en de verwevenheid van de centrumregeling en dienstverleningsovereenkomst enerzijds en het regioplan anderzijds is ambtelijk niet altijd helder welke verantwoordelijkheden bij de regionale samenwerking horen en welke bij de afzonderlijke gemeenten. De scherpte in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer vraagt blijvend aandacht.
- De gemeente Nijmegen heeft daarnaast een dubbele rol als centrumgemeente en als gemeente binnen regio Rijk van Nijmegen. Nijmegen is daarmee enerzijds uitvoerder (vanuit CR), anderzijds beleidsmaker (vanuit regioplan). Op sommige vlakken is de bezetting vanuit de gemeente Nijmegen hetzelfde: dat maakt de verhouding vanuit rolduidelijkheid (vanuit welke rol spreek je?) soms ingewikkeld.
- Het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en de gezamenlijke beleidsverantwoordelijk helder uiteengezet in de centrumregeling, DVO en het inrichtingsplan. De basis is aanwezig, maar de praktijk is weerbarstig: het samenwerken als partners is een leerproces voor alle partijen. De regiogemeenten moeten vanuit deze beleidsinhoudelijke rol minder naar Nijmegen kijken en in gezamenlijkheid tot beleidsvorming komen. Tegelijkertijd is het aan Nijmegen om juist op dit gebied wat meer los te laten. Hierover in de volgende bevindingen meer.

3. Transparantie en gelijkwaardigheid aandachtspunten

- Er ligt veel focus op Nijmegen als centrumgemeente; vanuit de regiogemeenten wordt vaak te weinig gelijkwaardigheid ervaren. Dit wordt ook gevoed door de afhankelijkheidsrelatie tussen de regiogemeenten en de gemeente Nijmegen. In het verlengde hiervan wordt de verhouding in inspraak tussen grote en kleinere gemeenten niet altijd als evenredig ervaren.
- Binnen de samenwerking is meer aandacht nodig voor de manier waarop de gemeenten zich als samenwerkings-/businesspartners tot elkaar verhouden.
    - Dit geldt niet voor alle aspecten van de regeling: een klant-leverancierrelatie is op enkele onderdelen onlosmakelijk verbonden met een centrumregeling (zoals op het gebied van inkoop).

- De regiogemeenten worden graag nog aan de voorkant nog meer betrokken als businesspartner om gezamenlijk stappen te zetten en de samenwerking verder te versterken. Tegelijkertijd hoort hierbij de constatering dat de samenwerking nog relatief kort bestaat en dat er grote bereidheid is om hier in gezamenlijkheid op in te zetten.

- Ook bestuurlijk ervaren enkele gemeenten een grote afstand tot de besluitvorming die in de gemeente Nijmegen plaatsvindt. Daarmee wordt het gevoel van invloed en grip op de samenwerking ingeperkt.

4. Natuurlijke verbindingen en geografische uitdagingen zorgen bij tijd en wijle voor complexiteit in de samenwerking

- Zowel ambtelijk als bestuurlijk worden in de uitvoering geografische verschillen ervaren: Nijmegen en regio Rijk van Nijmegen zijn van nature meer met elkaar verbonden, terwijl de geografische afstand en samenstelling voor regio Rivierenland een grotere drempel oplevert (met Tiel als grootste stad, een samensmelting van dorpen, maar zonder één grote stad/grotere steden in de regio). Met name op bestuurlijk niveau wordt dit gevoel versterkt doordat enkele subregio's en gemeenten deelnemen aan gemeenschappelijke regelingen op andere thema's, waarbij ook de gemeente Nijmegen betrokken is (zoals de GGD).

- Mede door deze verschillen in (geografische) samenstelling botsen lokale belangen in sommige gevallen met de werkwijzen en processen vanuit de centrumgemeente: interventies en methoden die aangedragen worden door de gemeente Nijmegen werken niet per definitie ook voor de regiogemeenten (bijv. het winterprotocol). Ook bestuurlijk wordt aangegeven dat de geografische afstand negatieve invloed kan hebben op hoe lokaal beleid en dienstverlening aansluiten bij de behoeften van verschillende regio's. Dit is concreet voelbaar in de inkoop van zorg en de samenwerking met aanbieders, waarvan een groot deel voornamelijk opereert vanuit Nijmegen.

5. Kwaliteit van informatievoorziening

- De kwaliteit van de sturingsinformatie die wordt verstrekt is nog in ontwikkeling, zowel wat betreft inhoud als wat abstractieniveau (bijvoorbeeld wat betreft het detailniveau van de regiobegroting). Dit kan de effectiviteit van besluitvorming en sturing beperken.

- Vanuit de regiogemeenten is behoefte aan meer inzicht in de (sturings)informatie, bijvoorbeeld door meer aan de voorkant betrokken te worden en/of informatie op detailniveau te ontvangen. Ook is er de wens om meer te kunnen monitoren op het maatschappelijk effect. Bijvoorbeeld de invloed van bepaalde subsidies MO en BW op de uitstroom.

- Vanuit de gemeente Nijmegen bestaat de behoefte om meer inzicht te krijgen in de specifieke (en veranderende) wensen van de regiogemeenten wat betreft (sturings)informatie om dit effectief en efficiënt te kunnen faciliteren. is het uitdagend voor de gemeente Nijmegen om generieke sturingsrapportages te maken die voor alle gemeenten aan de wensen voldoen. De wensen voor informatie zijn namelijk niet altijd uniform. Boven op de afgesproken halfjaarlijkse rapportages verstrekt de gemeente kwartaalrapportages. De gemeente Nijmegen wil met de regiogemeenten verkennen of deze kwartaalrapportages het beoogde effect hebben en welke meerwaarde ze bieden ten opzichte van de bestaande halfjaarrapportages.

- Bestuurders zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening en geven aan dat er de afgelopen periode veel stappen zijn gezet. Wel is er bij verschillende bestuurders behoefte aan een hoger detailniveau en structuur, vooral met betrekking tot financiële data. Met het gezamenlijk doorlopen van de regiobegroting zijn de eerste stappen gezet. Ook hierin geldt dat het een zoektocht is op welk abstractieniveau over welke gegevens gerapporteerd dient te worden om breed aan de wensen te voldoen.

6. Afspraken over capaciteitsinzet deelnemers samenwerking ontbreken

- Wij constateren dat in de huidige situatie er geen concrete afspraken zijn gemaakt over de te leveren capaciteitsinzet vanuit zowel de uitvoerende partij als de andere deelnemers in de samenwerking. Er zijn ook geen formele afspraken gemaakt rondom

uitval of verminderde ambtelijke inzet. Dit kan leiden tot een kwetsbare samenwerking rondom de ambtelijke inzet.

- Hoewel dit niet formeel is opgenomen in de DVO, is afgesproken dat er 0,2 fte per deelnemende gemeente wordt begroot. Hierbij zijn verschillende werkwijzen te onderscheiden bij de twee subregio's. Rivierenland zet extra capaciteit in boven op de bestaande formatie voor de coördinatie binnen de samenwerking. Bij het Rijk van Nijmegen is het onderdeel van de bestaande formatie. Vanwege dit organisatorische verschil is niet altijd duidelijk hoe gestuurd wordt of kan worden op de capaciteit van de deelnemende gemeenten.
- Over de inzet van Nijmegen zijn geen afspraken gemaakt over de in te zetten capaciteit behorend bij de taakuitvoering. Deze is enkel onderdeel van de begroting in de vorm van uitvoeringskosten, met risico dat er bij een diffuus takenpakket sprake is van een hogere noodzakelijke inzet dan voorzien. Afspraken over op- en afschalen van deze inzet zijn geen onderdeel van de DVO of CR.
- Bestuurlijk wordt aangegeven dat de ambtelijke samenwerking juist op dit punt als waardevol wordt ervaren en mogelijkheden biedt: de mogelijkheid om als kleine(re) gemeente terug te kunnen vallen op (de specialistische kennis binnen) een grote gemeente als Nijmegen, waar de ambtelijke bezetting op dit dossier wat ruimer is, biedt ruimte en zorgt voor onderlinge verbinding.
- Daarnaast speelt mee dat niet alle problematieken binnen dit dossier voor alle subregio's en gemeenten herkenbaar zijn. Bestuurlijk wordt ervaren dat een goede ambtelijke samenwerking de uitwisseling en borging van kennis faciliteert.

7. Transparantie en proactiviteit

- De relatie tussen de gemeente Nijmegen en de regiogemeenten is wat betreft de informatievoorziening in de loop van de tijd verbeterd. Daarin tonen zowel de gemeente Nijmegen als de regiogemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk, reflectief vermogen.
- De gemeenten hebben goed inzicht in elkaars verwachtingen: enerzijds wordt van de regio verwacht én door de regio erkend dat deze steviger een stap naar voren kan zetten wat betreft het aanhaken bij de samenwerking en het uitvragen van informatie. Anderzijds wordt van de gemeente Nijmegen verwacht én door de gemeente Nijmegen erkend dat zij de regiogemeenten pro-actiever kan betrekken bij de verschillende processen in de samenwerking.
- Ook bestuurlijk wordt, met name naar aanleiding van de middelendiscussie uit het verleden, vanuit de regiogemeenten meer verantwoordelijkheid genomen om de aandacht voor de samenwerking te vergroten.

8. Sterke afhankelijkheid van wisselende sleutelfiguren is een risico in de samenwerking

- De samenwerking is op dit moment sterk afhankelijk van specifieke medewerkers, waardoor personeelswisselingen kunnen leiden tot wisselende kennisniveaus en minder stabiliteit in de uitvoering. Onvoldoende borging van kennis, expertise, capaciteit en betrokkenheid kan de kwaliteit van de dienstverlening en/of de samenwerking beïnvloeden. Zowel ambtelijk als bestuurlijk worden deze punten erkend als risicofactoren.

3.2 Tevredenheid over governance, balans centralisatie en lokale betrokkenheid aandachtspunt

1. Regioplan en centrumregeling zijn verweven geraakt

- Het inkopen van zorg is een belangrijk instrument geworden voor de transformatie van het sociaal domein. Als gevolg hiervan zijn het regioplan (met daarin de regionale visie op de transformatie van het sociaal domein) en de CR en DVO (waarin afspraken tussen de gemeente Nijmegen en de regiogemeenten over de inkoop van zorg formeel zijn vastgelegd) met elkaar verweven geraakt. Afspraken over rollen en verantwoordelijkheden zijn enerzijds goed vastgelegd en worden anderzijds vaak ad hoc gemaakt.
- Met het regioplan, met daarin de beleidsontwikkelingen in het kader van de transformatie van het sociaal domein, maken de verschillende gemeenten gezamenlijk een beweging naar voren en regelen zij lokaal veranderingen in. Daarin heeft elke gemeente een eigen verantwoordelijkheid.
- Met de centrumregeling en dienstverleningsovereenkomst ligt de verantwoordelijkheid voor het inkopen van zorg voor de regio bij gemeente Nijmegen. Daarin zijn de regiogemeenten opdrachtgever. Zij dragen dan ook de verantwoordelijkheid om bij de centrumgemeente aan te geven wat nodig is.

2. Governance is in de basis goed

- Wij constateren dat de basis van de vastgelegde governance naar tevredenheid werkt. De structuur van subregionaal en vervolgens regionaal overleg wordt als prettig ervaren. Het kernteam bereidt de regionale werkgroep voor en het subregionaal overleg wordt voorbereid door regio Rivierenland.
- De inzet van een onafhankelijke coördinator om de samenwerking te stroomlijnen werkt naar tevredenheid en is daarom recentelijk gecontinueerd.
- Bestuurders geven aan tevreden te zijn over de rol van het Regionaal Ondersteuningsbureau en de manier waarop deze de interactie tussen ambtenaren en bestuurders op natuurlijke wijze invult voor het Rijk van Nijmegen.
- Juist de eenvoudige structuur van de samenwerking, met een lichte vorm van organisatie die effectief is zonder overmatige bureaucratie, wordt door veel bestuurders als wenselijk ervaren. Wel benoemen enkele bestuurders dat de samenwerking baat zou kunnen hebben bij een samenwerkingsvorm, waarin met name raadsleden steviger worden gepositioneerd rondom de besluitvorming.

3. Afspraken vaker ad hoc gemaakt, passend bij de samenwerking

- Wij constateren dat er buiten de formele afspraken in de centrumregeling, DVO en inrichtingsplan ook sprake is van ad hoc afspraken. Dit komt doordat Nijmegen en de regiogemeenten gezamenlijk de verantwoordelijkheid voelen om de samenwerking goed te organiseren. Dit leidt tot het maken van ad hoc afspraken, die wellicht niet formeel zijn vastgelegd in bovengenoemde stukken, maar die wel de samenwerking en taakuitvoering ten goede komen. Deze flexibiliteit in de samenwerking was ook een van de onderliggende criteria om te kiezen voor deze vorm.
- De globale structuur van de regionale samenwerking wordt beschreven in het inrichtingsplan, inclusief een omschrijving van de vaste werkgroepen en hun belangrijkste taken, maar een volledig overzicht ontbreekt en de concrete samenstelling van de werkgroepen is niet voor alle deelnemers inzichtelijk.
- Daarnaast zijn de agenda's van de verschillende werkgroepen vaak te vol, waardoor er vaak geen ruimte is voor de evaluatie van de gestelde (gemeenschappelijke) doelen.

4. Balans tussen centralisatie en lokale betrokkenheid

- Binnen de samenwerking is op bestuurlijk niveau behoefte aan een betere balans tussen centralisatie en lokale betrokkenheid: werkbezoeken en regionale raadsbijeenkomsten kunnen mogelijk bijdragen aan een beter begrip van en meer betrokkenheid bij de uitvoering van het beleid en regionale besluitvorming.

5. Financiële afspraken in centrumregeling en DVO nog niet in lijn met wetgeving doordecentralisatie beschermd wonen (inclusief woonplaatsbeginsel)

- Met de komst van de wet doordecentralisatie beschermd wonen komt er een nieuwe financiële verdeling over gemeenten, inclusief daarbij horend woonplaatsbeginsel. Op basis van een objectief verdeelmodel ontvangen vanaf de invoeringsdatum van de wet alle gemeenten de middelen voor BW. Hierbij geldt wel een ingroeipad. De centrumgemeente blijft verantwoordelijk voor bestaande cliënten. De middelen die bij gemeenten binnenkomen zijn bedoeld voor nieuwe cliënten. Hierover meer in bijlage B.
- Door het woonplaatsbeginsel blijven gemeenten verantwoordelijk voor hun inwoners wanneer die verhuizen voor beschermd wonen. De verwachting is dat zeker in de eerste jaren nog niet alle gemeenten passend aanbod hebben voor alle nieuwe cliënten die behoefte hebben aan beschermd wonen. Daarnaast is de eigen gemeente niet altijd de beste plek voor herstel.
- Er zullen dus altijd cliënten blijven verhuizen naar een andere gemeente om beschermd te wonen. Om gemeenten te stimuleren om in te zetten op preventie en een goede zorginfrastructuur voor de eigen inwoners, wordt er een woonplaatsbeginsel beschermd wonen ingesteld. Daarmee blijft de eigen gemeente verantwoordelijk voor cliënten beschermd wonen die vanuit die gemeente naar een instelling in een andere gemeente verhuizen om beschermd te gaan wonen.
- Wij constateren dat de huidige financiële afspraken in de regeling en DVO nog niet in lijn zijn met de nieuwe financiële situatie die ontstaat na de invoering van de doordecentralisatie beschermd wonen. Logischerwijs vraagt dit aandacht in de herziening van de gemaakte afspraken.



Deel IV

Onze aanbevelingen

4. Laat construct intact, maar werk taken en verantwoordelijkheden scherper uit

1. Laat het huidige construct intact, maar blijf sleutelen aan het samenspel: blijf werken aan onderlinge verbinding en vertrouwen

- Op basis van voorafgaande bevindingen en conclusies stellen wij voor om geen aanpassing door te voeren in het huidige construct (de centrumregeling). In plaats daarvan zou de focus moeten liggen op het optimaliseren van de bestaande (governance)structuur en het verbeteren van de onderlinge cultuur van samenwerking.
- Het is van belang om het onderlinge vertrouwen tussen de gemeenten verder te versterken. De samenwerking tussen de regiogemeenten en de centrumgemeente Nijmegen is de afgelopen periode duidelijk verbeterd, vooral na het maken van heldere afspraken over financiën en middelenverdeling. Organiseer (lokale en regionale) werkbezoeken en raadsbijeenkomsten om het begrip voor elkaars uitdagingen, verantwoordelijkheden en keuzes te vergroten en meer inzicht te krijgen in de operationele kant van de dienstverlening.
- Een manier om het onderlinge vertrouwen verder te versterken is door het organiseren van een jaarlijkse reflectiedag. Deze dag kan worden gebruikt om de samenwerking op zowel inhoudelijk als procesmatig niveau te evalueren. Tijdens deze reflectiedag kan ook de jaarplanning worden besproken en kunnen inhoudelijke speerpunten worden vastgesteld.
- Hoewel wij geen knelpunten hebben ervaren die dusdanig van aard zijn om het construct te wijzigen, is wel een gevoel van een deel van de bestuurders dat een andere GR-vorm zou kunnen helpen om de gezamenlijkheid in de samenwerking te versterken. Er is destijds bewust gekozen voor dit construct middels een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende samenwerkingsvarianten.[4] In bijlage C is de beargumentering om te komen tot keuze voor dit construct weergegeven vanuit het destijds opgestelde beslismemo.

2. Vergroot bewustzijn in opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Vergroot duidelijkheid in overlegstructuur

- Het opdrachtgever-en opdrachtnemerschap tussen de regiogemeenten en centrumgemeente Nijmegen kan beter en scherper worden doorleefd. Oftewel, wie is waarvan en wie staat waarvoor aan de lat? Dit is een leerproces waarin de afgelopen tijd stappen zijn gezet maar wat blijvend aandacht vraagt. De onderliggende afspraken én het handelen naar deze afspraken vormen hiervoor de sleutel. Het inbouwen van tussentijdse reflectiemomenten helpt in dit proces.
- De samenwerking tussen de gemeenten kent twee sporen: enerzijds bestaat de centrumregeling, waarvan de uitvoering op basis van de dienstverleningsovereenkomst bij de gemeente Nijmegen ligt. Anderzijds kent de samenwerking een strategisch en beleidsmatig karakter vanuit het regioplan. Beide werelden liggen dichtbij elkaar maar overlappen niet volledig. Dit vraagt bewustzijn van het feit dat de DVO en CR slechts gericht zijn op een beperkt deel van de taken. De samenwerkende gemeenten werken veel breder met elkaar samen en voor die overige taken bestaan geen formele afspraken met uitzondering van hetgeen dat is uitgewerkt in de strategische agenda.
- In het verlengde hiervan adviseren wij om de duidelijkheid in de overlegstructuur te vergroten door de bestaande overlegstructuur inzichtelijk te maken en daarbij inzicht te bieden welke gemeenten aan welke werkgroepen deelnemen. Uiteraard biedt het inrichtingsplan hier al een solide basis voor.

[4] Memo samenwerkingsvorm regionale samenwerking (20 november 2020) van regionale werkgroep PFO Wonen/Zorg

3. Zet in op vinden balans tussen centralisatie en couleur locale/lokale betrokkenheid

- Een aandachtspunt in de samenwerking is de balans tussen centralisatie en couleur locale in de uitvoering. Hetzelfde geldt voor de lokale betrokkenheid op BW en MO júist omdat de taakuitvoering in hoge mate gecentraliseerd is. Hiervoor is het wenselijk dat de regiogemeenten en Nijmegen continu met elkaar in gesprek blijven over hoe de taakuitvoering van Nijmegen zo goed mogelijk aansluit op de lokale behoeften van de gemeenten die op grotere afstand liggen van Nijmegen. Het is daarin aan deze gemeenten en Nijmegen als respectievelijk opdrachtgever- en opdrachtnemer om dit ieder binnen zijn eigen verantwoordelijkheid te bewaken.

- Om meer bestuurlijke lokale betrokkenheid op het thema van de samenwerking te creëren is het wenselijk om bijvoorbeeld werkbezoeken te organiseren of regionale raadsbijeenkomsten te organiseren.

4. Enkele concrete aanpassingen van de dienstverleningsovereenkomst zien wij als opportuun

Naast bovenstaande aanbevelingen die zich met name richten op de 'zachte' kant van de samenwerking, benoemen we hieronder een aantal concrete aanpassingen van de onderliggende stukken in de samenwerking.

- Hierbij adviseren wij de centrumregeling an sich niet te wijzigen, met uitzondering van één onderdeel. Namelijk de financiële afspraken die aan moeten sluiten op de doordecentralisatie van beschermd wonen. Dit is nu nog niet het geval. Dit moet wettelijk bezien vanaf het moment van de invoeringsdatum van de wet doordecentralisatie beschermd wonen. Gezien de uitspraak om niet langer op de invoering te willen wachten binnen de regio, dient dit in deze samenwerking te gebeuren op het moment dat de regio effectief gaat werken in lijn met deze wet.

Hieronder een aantal suggesties tot aanpassing van de dienstverleningsovereenkomst:

- Stel met elkaar een beperkt aantal concrete indicatoren vast om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen en evalueren. Dit helpt om de verwachtingen tussen de betrokken gemeenten te managen én te monitoren. De huidige afspraken hierover in de DVO zijn op hoofdlijnen, waardoor er ruimte blijft voor verschillende niveaus van diepgang van deze rapportages. Door de te verstrekken informatie aan de voorkant met elkaar scherp vast te leggen, worden discussies hierover voorkomen. Hierbij zouden bijvoorbeeld ook indicatoren over maatschappelijke effecten kunnen worden meegenomen (mits te produceren).
- Bespreek de onderlinge informatiebehoefte met elkaar: welke informatie landt in de rapportages en welke frequentie is wenselijk?
- Ook in de DVO dienen de financiële afspraken naar aanleiding van de doordecentralisatie beschermd wonen (inclusief het woonplaatsbeginsel) aangepast te worden.
- Concretiseer en formaliseer de afspraken rondom ambtelijke capaciteit. Onze handreiking is om in de DVO scherp met elkaar vast te leggen hoeveel ambtelijk inzet iedere individuele deelnemende gemeente inzet. Bepaal daarbij ook hoe om te gaan met tijdelijke of langdurige afwezigheid van ambtenaren om continuïteit in de dienstverlening te waarborgen Dit versterkt de samenwerking doordat enerzijds helder gemaakt wordt wat van elkaar verwacht mag worden, anderzijds doordat iedere gemeente proportioneel bijdraagt aan de ambtelijke inzet dan wel in middelen.
- Stel in de DVO vast dat er ten minste jaarlijks een rapportage wordt opgesteld voor zowel de regiogemeenten als de gemeenteraden over de voortgang en resultaten van de regionale samenwerking. Dit zorgt voor transparantie en houdt de raden goed geïnformeerd.



Deel V

Bijlagen

A. Evaluatie beleidsplan “Samen Dichtbij” 2018-2020

Transformatie van BW, MO en de GGZ

- Het beleidsplan "Samen Dichtbij" beschrijft de rol en ambities van gemeenten op het gebied van beschermd wonen, maatschappelijke opvang en de geestelijke gezondheidszorg (hierna ook: GGZ) in het algemeen. Het plan is opgesteld door dertien gemeenten in anticipatie op decentralisatie die in 2020 zou plaatsvinden, maar die werd meerdere malen uitgesteld naar 2023, 2024 en vervolgens naar 2025. Een verder uitstel naar 2026 is waarschijnlijk door de formatieperiode van het nieuwe kabinet-Schoof.
- Met het vaststellen van dit beleidsplan in 2017 is een beweging ingezet om de GGZ, beschermd wonen en de maatschappelijke opvang te transformeren. De kern van deze transformatie is om de zorg veel meer (lokaal) in dorpen, wijken en bij mensen thuis te organiseren, in tegenstelling tot zorg die geleverd wordt in grote zorginstellingen. Het beleidsplan bestaat uit 25 ambities en plannen. Deze zijn in te delen in de zes thema’s ‘Een sluitend netwerk’, ‘Wonen’, ‘Werk en dagbesteding’, ‘Maatschappelijke participatie en sociaal netwerk’, ‘Inkomen en schuldhulpverlening’ en ‘(Overige) organisatorische onderwerpen.
- De evaluatie is opgesteld op basis van de ervaringen van gemeenteambtenaren en bestuurders in gesprekken met zorginstellingen, cliënten, cliënt-vertegenwoordigers en overige betrokken partijen. Het is de bedoeling om te zijner tijd, wanneer de regionale samenwerking goed van de grond is gekomen, een meer grondige evaluatie uit te voeren, waarbij betrokkenen meer uitgebreid aan het woord komen en gerichte input leveren.

Beleidsplan blijft relevant en actueel voor de huidige situatie in de GGZ

- Het beleidsplan "Samen Dichtbij" vormt een stevige basis voor het organiseren van geestelijke gezondheidszorg en blijft richtinggevend voor toekomstige ontwikkelingen, ondanks de noodzaak om enkele doelen bij te stellen vanwege veranderende omstandigheden
- Gemeenten en regio's hebben in verschillende mate actie ondernomen op de afspraken en doelen uit het beleidsplan. De diversiteit in uitvoering maakt een directe vergelijking tussen gemeenten moeilijk.
- Ondanks variaties in uitvoering, blijft het beleidsplan een waardevolle leidraad voor nieuwe beleidsontwikkelingen binnen de brede GGZ-doelgroep.

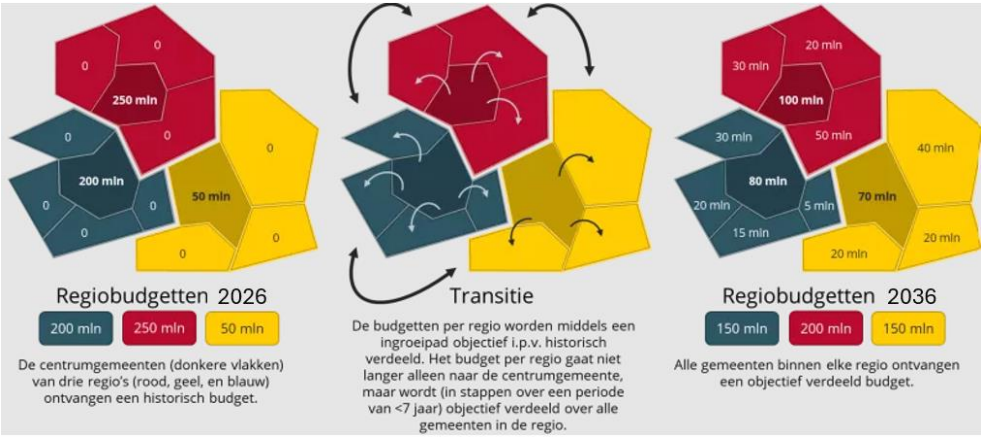
Focus op aanpassing en (door)ontwikkeling

- Het oorspronkelijke doel om de helft van de bedden voor beschermd wonen af te bouwen, is niet langer haalbaar vanwege veranderingen in de Wet langdurige zorg. Hierdoor is aanpassing van dit specifieke doel noodzakelijk.
- De ambulantisering is nog niet voltooid. Hoewel er stappen zijn gezet in de ambulantisering van zorg, is er nog steeds behoefte aan meer extramurale zorg, vooral voor complexe doelgroepen met multiproblematiek.
- De focus ligt op het organiseren van zorg zo dicht mogelijk bij huis, in een normale omgeving, wat de komende jaren verder wordt uitgebouwd en ontwikkeld.

B. Wet doordecentralisatie beschermd wonen

Wet doordecentralisatie BW herhaaldelijk uitgesteld

- De beoogde ingangsdatum van de wet doordecentralisatie beschermd wonen was 1-1-2023. Met de doordecentralisatie worden, in plaats van alleen de huidige centrumgemeenten, álle gemeenten verantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning van hun inwoners met psychiatrische kwetsbaarheid. Zij ontvangen stapsgewijs ook de middelen om te zorgen voor een breed palet aan voorzieningen in nabijheid van inwoners. De overgang naar dit verder gedecentraliseerd systeem is alleen verantwoord als er sprake is van krachtige regionale samenwerking. Door onderling afspraken te maken, nemen gemeenten de verantwoordelijkheid om regionale samenwerking te verbeteren, het opdrachtgeverschap te versterken en de administratieve last te verminderen.
- De decentralisatie vindt in 10 jaar tijd in stappen plaats. In het eerste jaar ontvangt Nijmegen nog een groot deel van de centrumgemeente middelen. Dit bouwt het Rijk in stappen af. Daar staat tegenover dat het Rijk het gemeentelijke budget voor deze taken in die jaren opbouwt. Het geld voor beschermd wonen verschuift dus in 10 jaar van de centrumgemeenten naar de individuele gemeenten. Figuur 1 geeft een schematische weergave van de verschuiving van middelen voor beschermd wonen tussen en binnen regio's. De bedragen zijn puur als voorbeeld bedoeld.
- Het ontwikkelpad voor het schaalniveau van de voorzieningen beschermd wonen in de regio Nijmegen en Rivierenland loopt hiermee gelijk. In 7 tot 10 jaar tijd wordt zoveel als mogelijk naar een lokaal voorzieningenniveau bewogen. Gedurende het ontwikkelpad bepalen gemeenten zelf hoe snel en ver ze gaan met de lokale inrichting en uitvoering. Beschermd wonen lokaal (subregionaal) organiseren en betalen, betekent dat gemeenten geld uit het regionale budget moeten halen. Dit heeft gevolgen voor het huidige regionale voorzieningenniveau en kan effect hebben op hoeveel geld alle gemeenten moeten inleggen. Dit traject stemmen de regiogemeenten zorgvuldig op elkaar af.



Figuur 1. Schematische weergave van de verschuiving van middelen voor beschermd wonen tussen en binnen regio's. Bron: Objectief verdeelmodel Beschermd Thuis | VNG (https://vng.nl/artikelen/objectief-verdeelmodel-beschermd-thuis)

- De doordecentralisatie is al meerdere keren door het Rijk uitgesteld (o.a. wegens val van kabinet) en zal vermoedelijk niet eerder dan 1-1-2026 plaats vinden. Vanwege herhaald uitstel van de wet doordecentralisatie beschermd wonen is in overleg met de regiogemeenten voorgesteld om daar niet langer op te wachten.

Raadsvoorstel Verdeling centrumgemeentemiddelen BW en MO

- In de CR en DVO is afgesproken om overschotten of tekorten BW en MO met elkaar te delen vanaf de ingang van wet doordecentralisatie BW.

- Nijmegen heeft jarenlang een overschot op BW. In overleg met de regiogemeenten is op 26 maart 2024 in Nijmegen een raadsvoorstel[5] ingediend om in 2024 voor 50% en vanaf 2025 voor 100% de overschotten of tekorten BW en MO met regiogemeenten te delen volgens het objectieve verdeelmodel. Hiermee beogen de gemeenten de samenwerking met de regiogemeenten te versterken.
- Aangezien het raadsvoorstel budgettaire aanpassing vraagt, wordt in geval van aanpassing van de CR toestemming gevraagd aan de raad. Begin 2025 zal de raad worden geïnformeerd over de evaluatie van de CR en de DVO.

[5] Gemeenteraad Nijmegen. (2024). Raadsvoorstel Verdeling centrumgemeentemiddelen Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Collegebesluit 26 maart 2024.
https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/413443fc-1bf2-445c-9631-d28ddf82944c

C. Memo samenwerkingsvorm regionale samenwerking: besluit tot uitwerking samenwerking middels een centrumregeling

Onderbouwing van voorstel 2:

De regionale samenwerking uitwerken in een centrumregeling met dienstverleningshandvest voor de regionale samenwerking BW en MO.

2.1 De samenwerkingsvorm is niet zwaarder dan nodig

Dit is een uitgangspunt uit het regionale beleidsplan 'Samen Dichtbij'. Net als het niet willen oprichten van een nieuw openbaar lichaam. De samenwerking vindt nu plaats in een lichte structuur. Alle gemeenten in de regio hebben daartoe Nijmegen mandaat gegeven om de taken BW/MO uit te voeren.

Uitgaande van het voorgaande, zijn er 4 vormen van samenwerking mogelijk:

- De regeling zonder meer;
- Het gemeenschappelijk orgaan;
- De centrumgemeente;
- De bedrijfsvoeringsorganisatie.

In de bijlage treft u een beschrijving hiervan aan. Hieronder treft u de criteria aan die de basis vormen om tot een goede keuze te komen.

2.2 De basis voor een netwerksamenwerking is efficiency, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en flexibiliteit

Bij de keuze voor de samenwerkingsvorm zijn criteria 'efficiency, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en flexibiliteit' belangrijk. De criteria bepalen de keuze als volgt:

- *Efficiency*
  De budgetten voor zorg worden, zo veel mogelijk, besteed *aan* zorg. Zonder zware of onnodige administratieve lasten.
- *Betrokkenheid*
  In de regio werken 14 gemeenten samen. Alle gemeenten willen in deze samenwerking kunnen meedenken en -sturen. De samenwerkingsvorm moet voldoende instrumenten bieden om dit te bereiken.

- Verantwoordelijkheid
  Gemeenten zijn vanaf 2022 verantwoordelijk voor de uitvoering van BW. Die verantwoordelijkheid blijft, ongeacht de organisatie van de uitvoering van BW. Het goed borgen van deze verantwoordelijkheid in de samenwerkingsvorm is belangrijk. Gemeenten moeten elkaar kunnen aanspreken op het naleven van afspraken. De samenwerkingsvorm moet transparant zijn in de werkwijze en verantwoording bieden. Gemeenten spreken de samenwerkingsvorm aan op de voortgang, ontwikkelingen en resultaten.

- Flexibiliteit
  Het zorglandschap ontwikkelt zich voortdurend. Daarnaast vraagt de ambulantisering om het continu aanpassen van beleid en uitvoering. Het is belangrijk de samenwerkingsvorm zo in te richten dat snel schakelen mogelijk blijft.

Bovenstaande criteria sluiten het best aan bij de variant Centrumgemeente.

In de bijlage is de uitwerking van de vier varianten te zien. De centrumregeling wordt geadviseerd omdat hiervoor op efficiency geldt dat er geen geld gaat naar extra bestuurslagen. Om de regiogemeenten betrokken te houden in deze lichte samenwerkingsvorm is een continue afstemming nodig. Meer nog dan bij een zwaardere samenwerkingsvorm. Voor verantwoordelijkheid geldt dat bij een lichte samenwerkingsvorm directere sturing mogelijk is. Tot slot, blijft flexibiliteit bij alle varianten een aandachtspunt. Bij een samenwerking met 14 gemeenten kost het tijd en moeite om een gezamenlijke richting te kiezen. Dit is zeker het geval bij een centrumgemeenteconstructie. Een zwaardere samenwerkingsvorm biedt hier wellicht meer voordelen doordat besluitvorming eenduidig via bestuurslagen plaatsvindt. Daar ontbreekt het alleen aan directe zeggenschap van alle aangesloten gemeenten. Waardoor de flexibiliteit over de gehele linie ook daar niet evident is.

2.3 Een dienstverleningshandvest sluit aan bij een opdracht tot uitvoering van centrale taken

De centrumgemeente krijgt opdracht om uitvoeringstaken uit te voeren. In een dienstverleningshandvest, gekoppeld aan de centrumgemeente regeling, worden nadere afspraken gemaakt over taken die de bedrijfsvoering raken. U kunt daarbij denken aan:

- De uitvoeringskaders behorende bij de genoemde taken;
- De kwaliteitseisen waaraan de taakuitoefening moet voldoen;
- De hoogte van de financiële bijdrage voor de taakuitvoering;
- De informatieplicht en verantwoordingsplicht van de centrumgemeente aan de regiogemeenten;
- De wijze waarop gemeenten elkaar informeren over het niet nakomen van hun verplichting en de gevolgen die zij daar aan verbinden;
- Kosten verbonden aan uittreding en verrekening hiervan;

Betrokkenheid regiogemeenten

In de centrumregeling mandateren gemeenten de centrumgemeente. Zij dragen uitvoeringstaken over. In de praktijk kunnen deelnemende gemeenten zich hierdoor minder betrokken voelen, dan wanneer zij zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en beleidsvorming. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten (steeds vaker) afwezig zijn wanneer belangrijke keuzes nodig zijn. Dit stagneert niet alleen de samenwerking, maar ook het uiteindelijke tempo van doordecentralisatie. Om deze nadelen te beperken zijn goede afspraken essentieel. Deze afspraken komen terug in het op te stellen dienstverleningshandvest gekoppeld aan de centrumgemeente regeling.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities. Zo brengen wij beweging in organisaties. Zo dragen wij bij aan een weerbare en wendbare publieke sector. Wij helpen bij het ontwikkelen van organisaties en organisatieonderdelen. Door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. En door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag. Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En begeleiden de processen om deze organisaties te vitaliseren en om samenwerking of fusie tot stand te brengen. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

In onze analyses zijn we scherp. In onze advisering bieden we concreet handelingsperspectief voor ontwikkeling. Wij kijken waar gewenst ook met een juridische, financiële en/of personele blik naar uw organisatie- en samenwerkingsvraagstukken. Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie. Het is een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken. Het zijn thema's waarop wij via onze &VDL Academy graag onze kennis delen. Staat uw vraagstuk er niet tussen? Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

Onderzoek & Advies | Procesbegeleiding & Realisatie | Interim | &VDL Academy
& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor Interim-bemiddeling, Executive search & Werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar B.V. is lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus.

